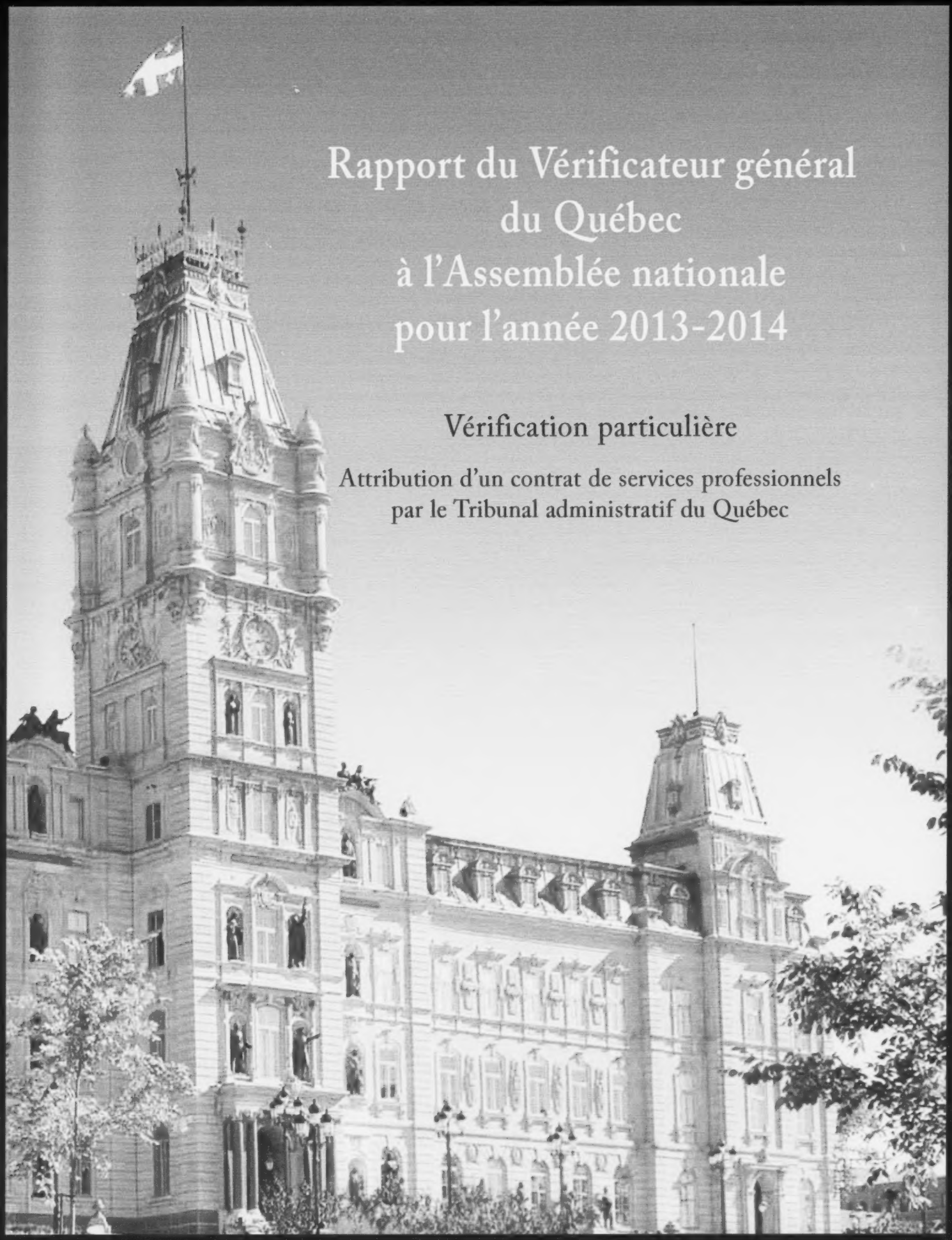
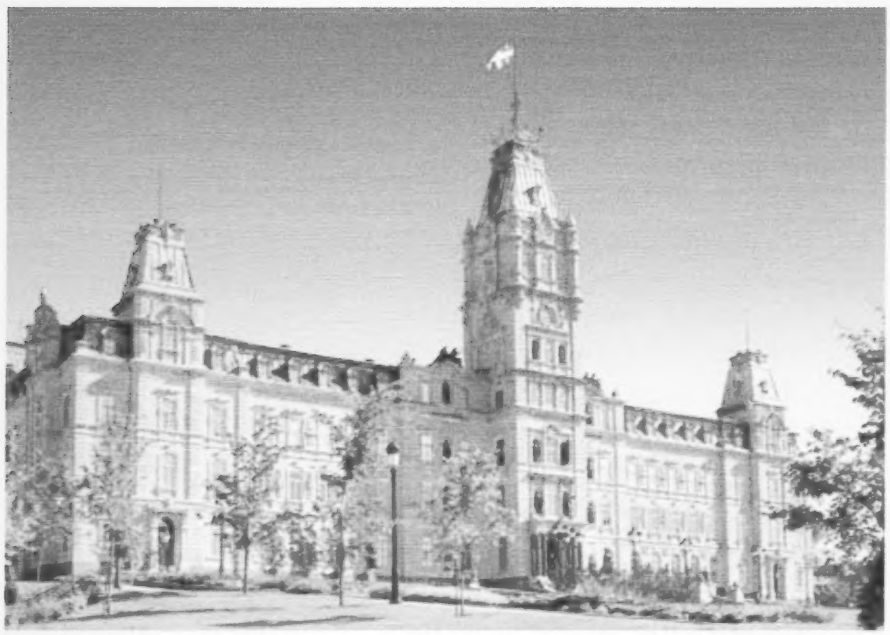


Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014

Vérification particulière

Attribution d'un contrat de services professionnels par le Tribunal administratif du Québec

Photo de la page couverture
Hôtel du Parlement, *Daniel Lessard*, Collection Assemblée nationale



Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014

Vérification particulière

Attribution d'un contrat de services professionnels
par le Tribunal administratif du Québec

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Québec, février 2014

Monsieur Jacques Chagnon
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre la vérification particulière intitulée *Attribution d'un contrat de services professionnels par le Tribunal administratif du Québec*. Cette vérification fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014*. Elle est accompagnée du document présentant le rapport sous la forme d'un diaporama.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

Le vérificateur général par intérim,

Michel Samson, CPA, CA

Faits saillants

Objectif des travaux

Le 11 juin 2013, le Conseil du trésor transmettait au Vérificateur général une demande de vérification particulière concernant l'attribution par le Tribunal administratif du Québec (TAQ) d'un contrat de services professionnels à M[e] Luce Gayrard, sous la signature de l'ex-présidente du TAQ, M[e] Hélène de Kovachich.

Notre vérification avait pour but de déterminer si ce contrat de services juridiques a été attribué en conformité avec la réglementation et selon les pratiques de saine gestion.

Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification particulière concernant l'attribution d'un contrat de services professionnels à M[e] Luce Gayrard.

Contrairement aux procédures applicables à la magistrature, l'autorisation des engagements financiers relatifs à la représentation ou à l'assistance d'un membre du TAQ ne fait pas l'objet d'un examen externe. C'est le président, lui-même membre du Tribunal, qui se voit attribuer la responsabilité d'autoriser la demande de soutien financier d'un membre, ce qui représente un risque important à l'égard de la transparence et de l'impartialité de cette décision.

L'absence de balises précises en ce qui concerne les honoraires de services juridiques n'a pas permis au TAQ de s'assurer que les contrats accordés représentaient une utilisation judicieuse des fonds publics. La moyenne des taux horaires payés pour les contrats de services juridiques des cinq dernières années s'établit à près de 305 dollars, soit plus du double du taux utilisé par le ministère de la Justice du Québec dans des circonstances similaires.

Le TAQ n'a pas précisé les modalités lui permettant de déterminer les situations dans lesquelles la prise en charge des frais juridiques pour la représentation des membres est justifiée. Dans les faits, il n'a payé ce type de frais que pour la représentation des membres qui faisaient l'objet d'une plainte devant le Conseil de la justice administrative ou d'une menace touchant à leur sécurité physique, exception faite du contrat attribué à M[e] Gayrard.

L'attribution du contrat à M[e] Gayrard et le suivi qui en a été fait ont dérogé au principe de transparence dans la gestion des fonds publics. De plus, le bien-fondé de la prise en charge par le TAQ de la dépense relative à la représentation du membre concerné n'a pas été démontré.

L'attribution du contrat, sous la signature unique de l'ex-présidente du TAQ, n'a pas été faite dans un contexte d'impartialité. En effet, en vertu de ce contrat, l'ex-présidente était elle-même la membre à représenter. Malgré le risque de conflit d'intérêts, elle n'a pas utilisé adéquatement les ressources internes ou externes au TAQ à titre de mesure de sauvegarde.

La façon dont le contrat a été attribué est inadéquate dans un contexte d'utilisation des fonds publics, étant donné qu'il n'a pas été accordé en toute transparence et en toute impartialité. Il appartient au TAQ de déterminer si la prise en charge par l'État des frais juridiques associés à ce type de contrat était justifiée ou non. Il sera aussi nécessaire qu'il prenne les mesures appropriées afin de corriger la situation, le cas échéant, et d'éviter qu'une telle situation se reproduise.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du TAQ. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité vérifiée ainsi que l'ex-présidente du TAQ ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité vérifiée.

Nous tenons à souligner que l'entité a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au Tribunal

1. **Mettre en œuvre un mécanisme d'examen assurant la transparence et l'impartialité des décisions prises quant aux engagements financiers relatifs à la représentation ou à l'assistance des membres du Tribunal, avant que ces engagements soient autorisés.**
2. **Se doter d'un processus de gestion contractuelle des services juridiques qui s'inspire des pratiques de saine gestion en la matière. Ce processus devrait inclure notamment :**
   - **des balises précises concernant les honoraires de services juridiques ;**
   - **des directives visant à déterminer les situations dans lesquelles la prise en charge des frais juridiques par le Tribunal quant à la représentation des membres est justifiée.**
3. **Se doter d'une directive sur la divulgation et la gestion des situations de conflits d'intérêts pour faciliter une prise de décision éthique.**
4. **Déterminer, sur la base de la connaissance du dossier judiciaire, des règles en vigueur, de la jurisprudence et des avis gouvernementaux, la pertinence pour le Tribunal d'assumer les frais liés au contrat attribué à M^e^ Gayrard, et documenter la décision prise.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 4

2 **Résultats de la vérification** 6

2.1 **Paiement par l'État des honoraires de services juridiques pour la représentation d'un membre** 6

Recommandation

2.2 **Gestion contractuelle des services juridiques par le Tribunal** 8

Honoraires de services juridiques

Attribution des contrats de services juridiques relatifs à la représentation des membres

Recommandation

2.3 **Contrat attribué à M^e^ Gayrard** 12

Principe de transparence

Principe d'impartialité

Pertinence pour le Tribunal d'assumer les frais à même les fonds publics

Recommandations

Commentaires de l'entité vérifiée 20

Annexes et sigles 25

Équipe

Véronique Boily
Directrice de vérification
Guy Marcotte
Sébastien Simard

1 Mise en contexte

1 Le Tribunal administratif du Québec (TAQ) a pour mission d'offrir au citoyen un tribunal spécialisé, indépendant et impartial afin qu'il puisse faire valoir ses droits à l'encontre d'une décision prise par l'administration publique en différentes matières.

2 Le TAQ a été créé pour faciliter l'accès des citoyens à la justice administrative tout en leur garantissant l'impartialité. Voici un bref portrait du Tribunal.

Loi constitutive	*Loi sur la justice administrative*
Début des activités	1er avril 1998
Ministre responsable	Ministre de la Justice
Champ de compétence au 31 mars 2013	Il comprend 98 lois, dont les responsabilités sont réparties dans quatre sections : la Section des affaires sociales, qui inclut la Division de la santé mentale, la Section des affaires immobilières, la Section du territoire et de l'environnement et la Section des affaires économiques. L'annexe 2 présente les principales fonctions de celles-ci.
Effectif utilisé en 2012-2013	Membres : 82 à temps plein et 28 à temps partiel Autres : 173
Provenance des contributions au fonds du Tribunal	En 2012-2013, environ 54 % des contributions provenaient des crédits annuels du ministère de la Justice du Québec (MJQ) et du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Les autres contributions provenaient de la Commission de la santé et de la sécurité du travail, de la Régie des rentes du Québec et de la Société de l'assurance automobile du Québec.
Dépenses en 2012-2013	32,9 millions de dollars

Le CJA est notamment chargé de traiter les plaintes formulées à l'endroit des membres concernant un manquement déontologique et de faire enquête, à la demande du ministre, sur tout manquement d'ordre administratif concernant le président ou les vice-présidents.

3 Les membres du TAQ sont soumis au code de déontologie édicté par le Conseil de la justice administrative (CJA). Ce code contient les devoirs des membres ainsi que les règles qui régissent leur conduite. Le TAQ adhère également à des valeurs éthiques ainsi qu'à des principes de saine gestion contractuelle, lesquels sont détaillés à l'annexe 3.

Contrat de services juridiques

4 Le 11 juin 2013, le Conseil du trésor confiait au Vérificateur général, conformément à l'article 36 de la *Loi sur le vérificateur général*, le mandat de procéder à une vérification particulière sur l'attribution d'un contrat de

services professionnels à Me Luce Gayrard, sous la signature de l'ancienne présidente du TAQ, Me Hélène de Kovachich. Les événements suivants sont notamment à l'origine de la demande du Conseil du trésor.

Février 2013	▪ Inscription, dans les documents déposés à l'intention des parlementaires pour l'étude des crédits budgétaires 2013-2014, d'un mandat confié par le TAQ à une avocate d'un cabinet privé, au taux de 425 dollars l'heure, pour qu'elle représente un membre devant les tribunaux supérieurs ▪ Mention, dans ces documents, d'honoraires facturés et payés à l'égard de ce mandat, lesquels se sont élevés à plus de 84 000 dollars de juin à la fin de novembre 2012
Mars 2013	▪ Rencontres et échange de lettres – Éclaircissements demandés par le ministre de la Justice à la présidente du TAQ sur la nature du contrat attribué à Me Luce Gayrard – Mention de la présidente selon laquelle elle ne pouvait donner d'explications puisqu'elle était liée aux ordonnances restrictives rendues par la Cour supérieure – Demande de la présidente pour rencontrer le ministre en privé au sujet du dossier
Mai 2013	▪ Audition de la présidente du TAQ à la Commission de l'administration publique le 1er mai concernant la gestion de l'organisme – Questions des parlementaires sur la nature du mandat confié à Me Luce Gayrard et sur les sommes engagées – Réitération par la présidente de la mention selon laquelle elle ne pouvait fournir d'explications détaillées sur la nature du dossier, pour les mêmes raisons que celles évoquées ci-dessus ▪ Démission de la présidente du TAQ le 10 mai

5 Notre vérification a été menée auprès du TAQ et de ses représentants. Nous l'avons réalisée avec la volonté de nous assurer de la bonne gestion des fonds publics et de la conformité à la réglementation, et ce, dans le respect de l'indépendance du Tribunal et de ses membres concernant l'exercice de leurs **fonctions juridictionnelles**.

Les fonctions juridictionnelles se rapportent au pouvoir de juger dont sont investis les tribunaux et certaines institutions qui leur sont assimilées.

6 La demande de vérification particulière portait précisément sur un contrat accordé par le TAQ. Cependant, dans le but de présenter une appréciation la plus adéquate possible, il s'est avéré nécessaire de bien comprendre l'environnement dans lequel évolue le TAQ ainsi que le processus qu'il a mis en place pour gérer les contrats de services juridiques attribués.

7 L'objectif de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

8 Pour évaluer l'attribution de ce contrat, nous avons effectué des travaux, dont les résultats s'articulent autour de trois axes :

- l'absence d'un mécanisme d'examen externe visant à évaluer le bien-fondé du paiement par l'État des honoraires de services juridiques pour la représentation d'un membre du TAQ ;
- le processus interne du TAQ en matière de gestion contractuelle des services juridiques ;
- la gestion du contrat attribué à M[e] Gayrard par l'ex-présidente.

2.1 Paiement par l'État des honoraires de services juridiques pour la représentation d'un membre

9 L'État québécois repose sur trois pouvoirs fondamentaux qui sont liés à des institutions : le pouvoir législatif (Parlement), le pouvoir exécutif (gouvernement) et le pouvoir judiciaire (tribunaux). Les tribunaux administratifs, dont fait partie le TAQ, sont des entités qui exercent des activités de nature juridictionnelle, mais qui font tout de même partie du pouvoir exécutif. Le TAQ s'est doté d'une structure organisationnelle délimitant les fonctions administratives et les fonctions juridictionnelles. L'annexe 4 les présente plus en détail.

En vertu de la *Loi sur la justice administrative*, le gouvernement désigne le président parmi les membres du TAQ qui sont avocats ou notaires.

10 Ainsi, le TAQ est soumis à la supervision du pouvoir exécutif quant à sa gestion administrative. Il est administré et dirigé par une personne nommée par le gouvernement et désignée président du Tribunal. Ce dernier, qui est assisté et conseillé par des vice-présidents, agit à titre de dirigeant d'un organisme gouvernemental. Ses devoirs et ses obligations administratives sont notamment précisés dans la *Loi sur la justice administrative*, la *Loi sur l'administration publique*, la *Loi sur l'administration financière* et la *Loi sur la fonction publique*. Le président du TAQ est notamment chargé de la gestion et du contrôle des ressources qui sont mises à sa disposition. Chaque année, il doit soumettre ses prévisions budgétaires à l'approbation du gouvernement.

11 Le président du TAQ doit rendre compte à l'Assemblée nationale de sa gestion administrative et au ministre de la Justice des résultats obtenus relativement à l'accessibilité du Tribunal ainsi qu'à la qualité et à la célérité de son processus décisionnel.

Un justiciable est une personne pouvant faire reconnaître et exercer ses droits en justice.

12 Comme le TAQ a été institué pour rendre des décisions concernant des justiciables, et ce, généralement en ce qui a trait aux recours qu'ils déposent à l'encontre de l'État, les exigences d'impartialité et d'indépendance des membres s'appliquent. Ainsi, bien que le Tribunal relève, d'un point de vue administratif, du pouvoir exécutif, les dirigeants gouvernementaux ne peuvent influer sur les décisions de nature juridictionnelle des membres du TAQ. Ceux-ci, qui sont

nommés durant bonne conduite par le gouvernement, sont investis de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*. Ils bénéficient ainsi de la même immunité et des mêmes privilèges que les juges de la Cour supérieure, pour tout acte fait ou omis dans l'exécution de leurs devoirs.

Être nommé « durant bonne conduite » signifie qu'un membre ne peut être destitué que pour cause grave.

13 Au Québec, la jurisprudence reconnaît l'existence d'une obligation de nature quasi constitutionnelle, laquelle confère à un juge contre qui une plainte est déposée devant le Conseil de la magistrature le droit d'obtenir que l'État prenne en charge les honoraires de son avocat, que cette plainte soit ou non relative à des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions judiciaires. À titre d'exemple, un juge accusé d'un acte criminel devra assumer les frais liés à sa défense. Toutefois, si une plainte découlant de cet acte est ensuite déposée devant le Conseil de la magistrature, l'État paiera les frais associés à la défense du juge devant le Conseil.

Le Conseil de la magistrature est chargé de veiller au bon comportement des juges et de développer leurs connaissances.

14 Selon la pratique établie par le MJQ, un juge qui fait l'objet de critiques ou d'observations médiatisées en raison de gestes posés, de paroles prononcées ou d'inactions dans l'exercice de ses fonctions peut bénéficier d'un soutien juridique de base, également aux frais de l'État. Dans un tel cas, la somme maximale assumée à même les fonds publics est actuellement de 1 000 dollars.

15 Contrairement aux procédures applicables à la magistrature, l'autorisation des engagements financiers relatifs à la représentation ou à l'assistance d'un membre du TAQ ne fait pas l'objet d'un examen externe. Un tel examen permet d'accroître la transparence et l'impartialité de la décision d'autoriser ces engagements.

16 Des mécanismes existent lors de l'attribution de contrats de services juridiques, notamment lorsque la situation concerne un juge de la Cour du Québec ou des cours municipales, mécanismes qui permettent entre autres de s'assurer de la transparence et de l'impartialité des décisions relatives à l'autorisation des contrats. En effet, c'est une instance externe, soit le MJQ, qui autorise tous les contrats de services juridiques, notamment ceux visant la représentation d'un juge aux frais de l'État, qui les prépare et qui engage la dépense, en conformité avec le *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*.

17 Le TAQ, de son côté, assume les frais juridiques pour la défense d'un membre qui fait l'objet d'une plainte devant le CJA, comme le fait le MJQ pour les membres de la magistrature. De même, il paie les frais liés à l'assistance juridique fournie à un membre lorsque des menaces touchant à sa sécurité physique nécessitent de faire appel à la police. Toutefois, puisqu'il n'est pas un organisme budgétaire, le TAQ n'est pas assujetti à la disposition du règlement qui prévoit que ce type d'organisme doit obtenir l'autorisation du ministre de la Justice pour conclure un contrat de services juridiques. Aucun autre mécanisme de cette nature n'est prévu dans sa loi constitutive ou ailleurs dans la réglementation.

Tout ou partie des dépenses d'un organisme budgétaire sont prévues aux crédits qui apparaissent dans le budget de dépenses déposé à l'Assemblée nationale sous un titre autre qu'un crédit de transfert.

18 Au TAQ, c'est le titulaire du poste de président, lui-même membre du Tribunal, qui se voit attribuer la responsabilité d'autoriser la demande de soutien financier d'un membre, comme il est décrit dans le *Plan de délégations détaillées*

des responsabilités en matière de gestion financière par acte administratif. Cette situation représente un risque important à l'égard de la transparence et de l'impartialité de cette décision, plus particulièrement lorsque le membre concerné est le président lui-même.

19 En décembre 2013, le TAQ s'est doté d'une directive qui prévoit notamment la création d'un comité interne. Ce dernier statuera sur la recevabilité des demandes effectuées par les membres souhaitant se faire représenter, et ce, préalablement à l'attribution d'un contrat de services juridiques. L'application de cette directive permettra de démontrer si celle-ci répond au principe d'impartialité recherché, comme le font les mécanismes en place pour la magistrature.

Recommandation

20 La recommandation suivante s'adresse au Tribunal.

1 **Mettre en œuvre un mécanisme d'examen assurant la transparence et l'impartialité des décisions prises quant aux engagements financiers relatifs à la représentation ou à l'assistance des membres du Tribunal, avant que ces engagements soient autorisés.**

2.2 Gestion contractuelle des services juridiques par le Tribunal

21 Pour être en mesure d'évaluer l'attribution d'un contrat particulier par le TAQ, il est nécessaire de bien comprendre l'encadrement législatif et réglementaire entourant cette attribution ainsi que le processus de gestion contractuelle en place.

22 En tant qu'organisme public au sens de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, le TAQ est assujetti à la réglementation sur les contrats. Ses activités en la matière sont également encadrées par les politiques de gestion contractuelle de l'administration gouvernementale et par le *Plan de délégations détaillées des responsabilités en matière de gestion financière par acte administratif* du Tribunal.

23 Chaque année, le TAQ attribue des contrats de services juridiques pour la représentation de membres ou pour des services de nature organisationnelle. Ces contrats sont habituellement rédigés par la Direction des affaires juridiques du Tribunal.

24 En plus du contrat faisant l'objet de notre vérification, nous avons examiné les 16 autres contrats de services juridiques accordés par le Tribunal depuis 2009 qui nous semblaient pertinents pour comprendre la façon de faire du TAQ et évaluer la gestion du contrat attribué à M^{e} Gayrard. Nous avons aussi examiné les factures qui se rapportent à ces contrats. Le tableau 1 présente l'objet et l'année d'attribution des 16 contrats examinés.

Tableau 1 Contrats de services juridiques examinés

	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Représentation d'un membre						
Plainte devant le CJA	–	–	2	2	3	7
Menace à la sécurité physique	–	–	–	1	1	2
Services de nature organisationnelle						
Représentation du TAQ devant une instance judiciaire ou administrative	–	–	2	–	–	2
Autres conseils de nature juridique	1	2	1	1	–	5
Total	**1**	**2**	**5**	**4**	**4**	**16**

Source : Contrats attribués par le TAQ.

25 L'examen des contrats nous a permis de relever des lacunes en ce qui concerne la détermination des honoraires de services juridiques et l'attribution des contrats de services juridiques relatifs à la représentation des membres.

Honoraires de services juridiques

26 Les honoraires se rapportant aux 16 contrats examinés ont représenté des débours cumulatifs de 409 000 dollars au 31 mars 2013, dont 83 000 dollars pour les 7 contrats relatifs à la défense de membres devant le CJA.

27 Au moment de l'attribution de ces contrats, le TAQ n'avait pas défini de balises précises en ce qui concerne les honoraires de services juridiques, ce qui ne lui permettait pas de s'assurer que les contrats accordés représentaient une utilisation judicieuse des fonds publics.

28 N'étant pas un organisme budgétaire, le TAQ n'a pas à se conformer au *Tarif d'honoraires pour services professionnels fournis au gouvernement par des avocats et des notaires*, qui fixe un taux horaire maximal. Dans les faits, les tarifs acceptés par le TAQ varient de façon significative. Pour les contrats examinés, la moyenne des taux horaires effectivement payés s'établit à près de 305 dollars, soit plus du double du taux de 150 dollars utilisé par le MJQ dans des circonstances similaires. Bien que le TAQ ne soit pas assujetti à ce taux horaire, il aurait pu s'en inspirer pour assurer une meilleure cohérence des tarifs dans l'appareil gouvernemental. D'ailleurs, deux autres tribunaux administratifs nous ont confirmé se baser sur le tarif en vigueur au MJQ. De surcroît, aucune documentation justifiant les écarts de rémunération n'était consignée dans les dossiers pour référence éventuelle. Notons que la directive établie par le TAQ en décembre 2013 ne définit pas de balises précises à l'égard des tarifs horaires. Toutefois, elle prévoit que « le tarif gouvernemental sera pris en considération dans la détermination du taux horaire maximal ».

29 Par ailleurs, des informations essentielles sont absentes des contrats attribués par le TAQ. Ainsi, dans 14 des 16 contrats, soit le taux horaire n'était pas fixé, soit le montant maximal des honoraires n'était pas déterminé, ce qui va à l'encontre des pratiques de saine gestion des fonds publics. Les tarifs

horaires payables en contrepartie des services professionnels fournis n'étaient pas inscrits dans 5 des 14 contrats. En outre, étant donné que les services ne peuvent pas être définis ou évalués avec précision dans ce type de contrat, il est important que les parties conviennent d'un plafond quant aux honoraires à verser ou aux heures à allouer. Dans 9 des 14 contrats, le TAQ n'avait pas fixé un tel plafond.

Attribution des contrats de services juridiques relatifs à la représentation des membres

30 La mise en place d'un processus encadrant la gestion contractuelle des services juridiques pour la représentation des membres est essentielle pour s'assurer de mettre en œuvre les principes de saine gestion contractuelle auxquels le TAQ adhère (annexe 3), dont la transparence et l'imputabilité.

31 En l'absence d'encadrement législatif ou réglementaire permettant de guider la prise de décision du TAQ concernant l'attribution des contrats de services juridiques visant la représentation ou l'assistance des membres, il incombe au Tribunal de définir des critères à cet égard.

32 Le TAQ n'a pas précisé les modalités lui permettant de déterminer les situations dans lesquelles la prise en charge des frais juridiques pour la représentation des membres est justifiée. Dans les faits, il n'a payé ce type de frais que pour la représentation des membres qui faisaient l'objet d'une plainte devant le CJA ou d'une menace touchant à leur sécurité physique, exception faite du contrat attribué à M^{e} Gayrard.

33 Le *Plan de délégations détaillées des responsabilités en matière de gestion financière par acte administratif* du TAQ attribue au président la responsabilité d'autoriser tous les contrats de services juridiques. En pratique, l'ex-présidente évaluait chaque situation de façon particulière et prenait une décision en fonction de son appréciation de la situation. Le cas échéant, elle s'inspirait des situations comparables vécues dans le passé et de la jurisprudence. Elle autorisait elle-même le contrat et pouvait déléguer le pouvoir d'engager des fonds par la signature de celui-ci.

34 Les principales modalités que nous avons observées lors de notre examen des sept contrats de services juridiques dont l'objet était la défense d'un membre du TAQ devant le CJA sont les suivantes.

Demande	Adressée à la présidente par le membre concerné
Autorisation	Accordée par la présidente conformément à la délégation de pouvoirs en vigueur
Membre	Constitue la partie défenderesse
Avocat	Choisi par le membre
Contrat	▪ Rédigé par la Direction des affaires juridiques du TAQ ▪ Signé par la présidente ou la personne qu'elle désigne à cette fin, le membre concerné et l'avocat ▪ Daté en fonction du moment de la signature
Tarif horaire	Varie de 200 à 365 dollars
Factures	▪ Transmises au membre concerné qui certifie les services rendus et les heures facturées ▪ Paiement autorisé par la présidente ou la personne désignée dans le contrat

35 Tous les contrats examinés dont l'objet était précisément la défense d'un membre devant le CJA ont été signés par l'ex-présidente ou la personne qu'elle avait désignée, le membre concerné et l'avocat de son choix.

36 Depuis 2009, le TAQ a accordé sept contrats liés à une plainte devant le CJA et deux contrats relatifs à des menaces touchant à la sécurité physique de membres. À l'égard des autres situations, l'ancienne présidente a mentionné avoir considéré certains critères pour déterminer si les fonds devaient être engagés, ou non, par le TAQ. Ces critères consistaient notamment à évaluer si la situation représentait une menace à l'indépendance du membre ou à sa capacité d'exercer ses fonctions, si cette menace remettait en cause l'impartialité du Tribunal et s'il y avait nécessité de se défendre contre celle-ci.

37 C'est en vertu de ces critères et du fait qu'un membre n'avait pas à se défendre contre une plainte le visant que l'ex-présidente a refusé la demande de celui-ci, lequel souhaitait que le TAQ assume ses frais juridiques liés à une plainte qu'il avait déposée devant la Commission de la fonction publique.

38 En fait, au cours de la période examinée, le TAQ n'a autorisé aucun contrat relatif à la représentation d'un membre en l'absence d'une plainte devant le CJA ou d'une menace touchant à la sécurité physique, sauf en ce qui concerne le dossier dans lequel l'ex-présidente était la membre à représenter et dont il sera fait mention dans la section suivante.

Recommandation

39 La recommandation suivante s'adresse au Tribunal.

2 Se doter d'un processus de gestion contractuelle des services juridiques qui s'inspire des pratiques de saine gestion en la matière. Ce processus devrait inclure notamment :

- **des balises précises concernant les honoraires de services juridiques ;**
- **des directives visant à déterminer les situations dans lesquelles la prise en charge des frais juridiques par le Tribunal quant à la représentation des membres est justifiée.**

2.3 Contrat attribué à M^e Gayrard

40 Le contrat ayant donné lieu à la demande de vérification particulière a été accordé à M^e Luce Gayrard. Il avait pour objet de « représenter la Présidente, directrice générale et juge administratif en chef, à compter du 26 juin 2012 [...] devant les tribunaux supérieurs ». Ce contrat a mené au dépôt d'une **requête introductive d'instance** devant la Cour supérieure afin que l'ex-présidente du TAQ obtienne une injonction à l'encontre d'un tiers. Il a aussi mené ultérieurement à une demande en dommages et intérêts.

Une requête introductive d'instance est un acte de procédure par lequel une demande en justice est introduite. Elle énonce de manière concise les faits sur lesquels la demande est fondée et les conclusions recherchées.

41 En date du 31 octobre 2013, les honoraires engagés relativement à ce contrat s'élevaient à près de 174 000 dollars, dont 29 000 demeuraient impayés.

42 Pour une meilleure compréhension des enjeux relatifs à l'attribution de ce contrat, nous avons établi la chronologie des principaux événements s'y rapportant.

Juin 2012	▪ Services de M^e Gayrard retenus à partir du 26 juin ▪ 29 juin – Début de la procédure judiciaire – Délivrance de l'injonction – Ordonnances restrictives rendues : anonymat, non-publication, huis clos et mise sous scellés du dossier
Juillet 2012	Courriel du Secrétariat aux emplois supérieurs à la présidente du TAQ le 18 juillet, indiquant que la décision lui appartient et que le MJQ la respectera
Août 2012	Maintien de l'injonction et des ordonnances restrictives par la Cour d'appel
Septembre 2012	Réception par le TAQ des premières factures de M^e Gayrard pour les services rendus du 26 juin au 10 août 2012 et paiement de ces factures

Octobre 2012	Note du TAQ à Me Gayrard, indiquant que le Tribunal n'assumera pas la partie des frais qui est relative aux services rendus à l'égard de la poursuite en dommages et intérêts
Novembre 2012	▪ Note de la Direction générale des services à l'organisation et responsable du fonds du Tribunal le 8 novembre, dans laquelle il est mentionné « que l'adjudication de ce contrat est bien fondée », sur la base de l'information obtenue de la présidente ▪ Note de la Direction des affaires juridiques le 23 novembre, laquelle a pour objet de clarifier les obligations en matière de publication des contrats de services professionnels ; conclusion selon laquelle le contrat de Me Gayrard n'a pas à être publié dans le Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec ▪ Avis juridique de la Direction des affaires juridiques le 27 novembre, dans lequel la directrice mentionne avoir été informée du contrat le 9 novembre et « considère que l'adjudication de ce contrat est bien fondée », essentiellement sur la base de l'information obtenue de la présidente
Juillet 2013	Fin de la procédure judiciaire et maintien des ordonnances, notamment la mise sous scellés du dossier
Septembre 2013	À la demande de Me de Kovachich, réalisation d'un avis juridique, externe au TAQ, qui conclut au droit au remboursement des honoraires engagés

43 Nous avons considéré qu'il n'était pas nécessaire d'entamer une action judiciaire afin d'obtenir des informations plus détaillées sur la teneur des allégations, lesquelles ont mené l'ex-présidente à demander une injonction pour empêcher que celles-ci soient rendues publiques. L'obtention de telles informations aurait servi à évaluer la gravité de la situation qui a conduit l'ancienne présidente à entreprendre une procédure judiciaire, ce dont nous ne jugeons pas dans le cadre de notre mandat. Notre objectif était plutôt d'examiner la gestion administrative du contrat accordé à Me Gayrard dans un contexte d'utilisation des fonds publics. En outre, la prise de connaissance des informations provenant du dossier judiciaire aurait eu peu de valeur ajoutée pour la présente vérification puisque les ordonnances rendues nous auraient empêchés de les divulguer, ce qui est incompatible avec notre responsabilité de faire rapport à l'Assemblée nationale.

44 Les principaux éléments liés au contrat attribué à Me Gayrard sont à plusieurs égards différents de ceux relatifs aux autres contrats de services juridiques dont l'objet est la représentation d'un membre du TAQ. Parmi les particularités observées, il y a les suivantes :

- Dans ce dossier, les frais juridiques n'ont pas été engagés par le TAQ à la suite du dépôt d'une plainte au CJA ou d'une menace à la sécurité physique, comme cela a toujours été le cas précédemment lorsqu'il s'agissait de la représentation d'un membre.
- Le TAQ est associé à une demande d'injonction effectuée par l'ex-présidente, laquelle avait pour but d'empêcher que des affirmations diffamatoires portant sur des informations de nature personnelle et confidentielle

soient rendues publiques, notamment par le dépôt d'une plainte devant le CJA ou par la divulgation de ces affirmations au ministre de la Justice. De l'avis de l'ex-présidente, cette demande d'injonction avait pour objet d'éviter que la révélation de ces propos diffamatoires entache sa réputation personnelle, par conséquent, celle à titre de membre et de présidente et, ultimement, la réputation du Tribunal.

- Des ordonnances restrictives rendues par la Cour supérieure ne permettent pas que les informations sur la nature du litige soient dévoilées.
- La membre représentée est l'ex-présidente elle-même.
- Le contrat n'a pas été préparé ni révisé par la Direction des affaires juridiques du Tribunal. Il est signé uniquement par l'ancienne présidente et son avocate, et la copie du TAQ est non datée[1].
- Le tarif horaire (425 dollars) et le montant maximal des honoraires (200 000 dollars) prévus dans le contrat sont beaucoup plus élevés que ceux habituellement accordés pour la défense d'un membre.

45 Les valeurs de l'administration publique québécoise exigent qu'un tel dossier soit traité avec une grande prudence. Notre appréciation de la situation s'appuie sur deux principes fondamentaux liés à la gestion des fonds publics, c'est-à-dire la transparence et l'impartialité.

Principe de transparence

46 La nature exceptionnelle du contrat concernant l'ex-présidente nécessitait de la part du TAQ une gestion administrative de celui-ci tout à fait particulière, afin qu'il s'assure de la pertinence d'en assumer les honoraires. Il s'avérait essentiel pour le Tribunal de baser sa décision administrative sur une analyse organisationnelle rigoureuse et documentée afin de justifier clairement la position retenue.

47 L'attribution du contrat à M[e] Gayrard et le suivi qui en a été fait ont dérogé au principe de transparence dans la gestion des fonds publics. De plus, le bien-fondé de la prise en charge par le TAQ de la dépense relative à la représentation du membre n'a pas été démontré.

48 Le dossier relatif au contrat attribué à M[e] Gayrard comporte une analyse insuffisante quant à la pertinence pour le TAQ d'en assumer les honoraires. Une analyse plus approfondie aurait notamment permis d'évaluer dans quelle mesure les conditions donnant droit au paiement par le Tribunal ont été respectées. Une telle démonstration s'avérait d'autant plus importante que l'attribution du contrat n'était pas liée à une plainte devant le CJA. Nous ne portons pas de jugement sur l'opinion de l'ex-présidente selon laquelle la procédure judiciaire était nécessaire compte tenu des circonstances. Toutefois, il n'a pas été démontré sur quelle base l'État doit assumer les frais juridiques dans ce cas particulier.

1. La copie de M[e] de Kovachich est datée du 20 août 2012.

49 Bien que le caractère urgent de la situation ait été soulevé pour expliquer certaines décisions prises, cela ne peut justifier que des actions minimales visant à protéger tant l'organisation que l'ex-présidente ont été omises, et ce, préalablement à l'attribution du contrat. Au moment où l'ancienne présidente analysait la situation, trouvait et engageait son avocate et entreprenait une procédure judiciaire, il aurait été opportun qu'elle consulte des spécialistes internes et externes au TAQ. Cela lui aurait permis de décider des gestes administratifs les plus pertinents à poser sur la base d'une information complète et de documenter les décisions prises. Il faut rappeler que, jusqu'à ce que les ordonnances soient rendues, rien n'interdisait à l'ex-présidente de discuter de la situation avec les personnes pouvant l'appuyer dans ce dossier.

50 Selon l'ancienne présidente, les ordonnances ne permettaient pas de dévoiler à quiconque quelque information que ce soit à l'égard du dossier. À notre avis, celle-ci aurait pu envisager différentes avenues pour gérer cette situation malgré les ordonnances en vigueur. Dans les faits, elle a géré ce dossier seule tout au long du processus.

51 L'ex-présidente a bien demandé un avis juridique à la Direction des affaires juridiques du Tribunal sur les obligations du TAQ quant à la prise en charge des honoraires de M[e] Gayrard. Cependant, cette demande a été effectuée trop tard pour qu'elle soit utile à la prise de décision, soit le 9 novembre 2012, près de cinq mois après le début des travaux de M[e] Gayrard et alors que les sommes engagées par le TAQ s'élevaient déjà à environ 80 000 dollars.

52 De plus, l'avis a été formulé en l'absence d'information sur la nature de la cause puisque la Direction des affaires juridiques n'a pu prendre connaissance du dossier judiciaire, et ce, même si la directrice a rencontré M[e] Gayrard. C'est donc essentiellement sur la base de renseignements généraux provenant de l'ex-présidente et de la prémisse selon laquelle ses fonctions étaient en péril que cet avis a été produit, ce qui a réduit substantiellement la valeur des conclusions qu'il contenait.

53 Comme cela a été le cas pour la directrice des affaires juridiques, l'information sur la nature de la cause n'a pas été divulguée de façon détaillée à la directrice générale des services à l'organisation et responsable du fonds du Tribunal. Celles-ci n'ont donc pas pu s'assurer du bien-fondé des honoraires facturés par M[e] Gayrard dont elles ont toutes deux autorisé le paiement.

54 Contrairement aux contrats de même nature accordés par le TAQ, celui attribué à M[e] Gayrard n'a pas été préparé ni révisé par la Direction des services juridiques. D'ailleurs, non seulement l'original du contrat que possède le TAQ n'est pas daté, mais il ne comporte aucun endroit prévu à cette fin. De plus, il ne compte que deux des trois signatures habituelles dans ce genre de contrat, étant donné que l'ex-présidente et la membre à représenter étaient, en fait, la même personne.

55 Enfin, le taux horaire de 425 dollars établi dans ce contrat est de loin supérieur au taux moyen accordé par le TAQ au cours des cinq dernières années relativement à la défense d'autres membres, soit environ 266 dollars l'heure. D'ailleurs,

le montant maximal de 200 000 dollars prévu dans le contrat, qui a été utilisé en grande partie, est beaucoup plus important que l'ensemble des débours effectués par le TAQ pendant la même période pour tous les autres contrats de services juridiques accordés pour la défense des membres devant le CJA. À l'égard de ces contrats, le processus est relativement bien circonscrit, et le TAQ n'a jamais engagé plus de 23 000 dollars de frais par dossier.

56 Étant donné la portée du mandat accordé, il y avait de grands risques que les débours liés au contrat attribué à Me Gayrard soient élevés. En effet, celui-ci visait des actions en Cour supérieure, lesquelles peuvent prendre beaucoup d'ampleur. C'est pourquoi il était d'autant plus important que l'attribution d'un tel contrat soit précédée d'une analyse approfondie et documentée de la situation. Une telle analyse aurait permis au TAQ de s'assurer du bien-fondé de la prise en charge des frais juridiques.

Principe d'impartialité

57 Un conflit d'intérêts naît d'une situation dans laquelle un agent public a un intérêt personnel de nature à influer ou à paraître influer sur l'exercice impartial de ses fonctions officielles.

58 Bien qu'il soit difficile, voire impossible, d'en éviter toutes les situations, le conflit d'intérêts doit être divulgué et examiné pour protéger et améliorer la confiance dans l'intégrité des institutions publiques. En ce sens, on s'attend à ce que des processus efficaces soient mis en place pour repérer, divulguer et gérer ces situations et pour en favoriser un règlement adéquat.

59 L'attribution du contrat de services juridiques à Me Gayrard sous la signature unique de l'ex-présidente du TAQ n'a pas été faite dans un contexte d'impartialité. En effet, en vertu de ce contrat de nature particulière qui prévoyait des honoraires importants, l'ex-présidente était elle-même la membre à représenter. Malgré le risque de conflit d'intérêts, elle n'a pas utilisé adéquatement les ressources internes ou externes au TAQ à titre de mesure de sauvegarde.

60 Le TAQ ne dispose pas d'une directive pour aider les dirigeants à gérer et à résoudre les situations présentant un risque de conflit d'intérêts qui sont susceptibles de porter atteinte à l'intégrité du Tribunal. L'application d'une telle directive permettrait d'obtenir l'assurance que, dans les situations de conflit d'intérêts réel, apparent ou potentiel, les décisions sont prises dans l'intérêt public.

61 Le président du TAQ relève du ministre de la Justice et est soumis aux exigences de la *Loi sur la justice administrative*. Il est nommé par le Conseil exécutif, qui est assisté par le Secrétariat aux emplois supérieurs du ministère du Conseil exécutif. À ce titre, le président fait partie des dirigeants d'organismes gouvernementaux et de la clientèle du Secrétariat, lequel a notamment comme mission d'exercer un rôle-conseil auprès de ces dirigeants en matière d'éthique et de gouvernance.

62 Le 16 juillet 2012, l'ex-présidente a contacté un représentant du Secrétariat afin d'obtenir un avis sur l'attribution d'un contrat de services juridiques. Elle lui a alors expliqué qu'une personne possédait des informations dont la diffusion pourrait nuire à la réputation du TAQ. Les indications que nous avons obtenues quant à la suite des événements sont contradictoires. D'après les informations fournies par le Secrétariat, le représentant ne savait pas que l'ex-présidente était personnellement impliquée puisqu'elle refusait de lui donner plus de renseignements sur la situation, en raison des ordonnances rendues. Par contre, selon l'ancienne présidente, elle avait déjà discuté de la situation avec ce représentant au mois de mai 2012. C'est pourquoi elle considère que ce dernier connaissait les détails de la cause, notamment l'identité du membre concerné, lequel faisait l'objet de menaces liées à la divulgation de propos diffamatoires.

63 De plus, au cours de la même période, l'ex-présidente a discuté de la situation avec le ministre de la Justice alors en poste. Celui-ci lui a dit qu'il en référerait au sous-ministre de la Justice. Ce dernier nous a confirmé avoir répondu verbalement à l'ancienne présidente que la décision d'engager les fonds du Tribunal était la sienne.

64 Le Secrétariat aux emplois supérieurs a transmis à l'ex-présidente la position gouvernementale en la matière par l'intermédiaire d'un courriel daté du 18 juillet 2012, dans lequel il était indiqué ceci : « Vous comprenez que la décision vous appartient et que le MJQ va respecter cette décision. »

65 Quelles que soient les informations réellement divulguées au Secrétariat aux emplois supérieurs, nous considérons que cette réponse n'était pas appropriée dans les circonstances. En effet, le Secrétariat a répondu à l'ex-présidente sans avoir obtenu suffisamment d'informations sur le dossier. L'obtention d'informations additionnelles et la réalisation d'une analyse auraient permis au Secrétariat de mieux soutenir l'ex-présidente dans sa prise de décision, à savoir si les frais juridiques devaient être assumés ou non par l'État. D'autre part, nous considérons également comme inapproprié le fait que celle-ci ne se soit appuyée que sur cette seule réponse pour poursuivre la procédure judiciaire aux frais du TAQ.

66 Étant donné que l'ex-présidente était la membre directement concernée, elle aurait dû faire preuve de plus de prudence. Par exemple, avant d'attribuer le contrat, elle aurait pu soumettre la situation au répondant en éthique du TAQ ou à celui du gouvernement en lui fournissant une information suffisante.

67 De plus, il aurait été plus conforme aux pratiques de saine gestion qu'elle délègue l'autorisation du contrat à une autre personne en autorité, comme cela a été fait dans le cas d'autres contrats de services juridiques.

68 En outre, puisque la *Loi sur la justice administrative* permet au président de déléguer tout ou partie de ses attributions aux vice-présidents, l'ex-présidente aurait pu mettre ces derniers à contribution comme mesure de sauvegarde.

69 À la lumière des faits observés, l'ancienne présidente du TAQ n'a pas pris toutes les mesures nécessaires liées à l'exercice de son mandat administratif à titre de dirigeante du Tribunal, compte tenu de la nature particulière du dossier et des sommes substantielles en cause. Sous l'angle de la saine gestion des fonds publics, le fait que l'ex-présidente soit personnellement concernée par cette situation la privait de l'impartialité, qui est attendue d'un gestionnaire public, pour évaluer si sa fonction de membre était menacée et autoriser seule l'affectation des fonds publics à ce dossier.

Pertinence pour le Tribunal d'assumer les frais à même les fonds publics

70 Notre appréciation relative à la pertinence pour le TAQ d'assumer les frais liés au contrat attribué à Me Gayrard est influencée par les différents éléments soulevés précédemment, notamment le mode d'attribution du contrat ainsi que la nature particulière de celui-ci.

71 La façon dont le contrat a été attribué est inadéquate dans un contexte d'utilisation des fonds publics, étant donné qu'il n'a pas été accordé en toute transparence et en toute impartialité et que la pertinence d'assumer les frais à même les fonds publics n'a pas été démontrée.

72 Le contrat accordé à Me Gayrard a été dûment autorisé et, selon les informations obtenues, les honoraires facturés au TAQ n'ont pas excédé le montant maximal de 200 000 dollars établi. D'un point de vue strictement légal, nous ne voyons donc pas de quelle manière le Tribunal pourrait justifier de ne pas acquitter les factures impayées relativement à ces honoraires.

73 Toutefois, nous sommes d'avis que ce contrat n'aurait pas dû être accordé sans une analyse préalable de la situation qui soit rigoureuse, documentée et objective. Une telle analyse est d'autant plus importante compte tenu du caractère exceptionnel de la situation. Ainsi, les faits ayant mené à l'attribution du contrat ne sont pas directement liés à des gestes posés par le membre concerné dans le cadre de ses fonctions et ils n'ont pas été divulgués au Tribunal. De plus, il n'y avait pas de poursuite contre ce membre. Cette analyse devrait se baser sur une bonne connaissance des faits et tenir compte du principe d'immunité des membres, de la notion d'indépendance juridictionnelle et de la jurisprudence concernant l'interprétation du droit à la représentation des membres aux frais de l'État.

74 Il faut rappeler que nous ne jugeons pas de la gravité de la situation qui a mené l'ancienne présidente à prendre des mesures judiciaires, mais bien de la gestion du contrat qui a été accordé à Me Gayrard et des honoraires qui lui ont été payés à même les fonds publics. Une question de fond émerge de nos observations. Dans les contrats liés à la représentation des membres, les fonds publics permettent généralement à ceux qui font l'objet d'une plainte en bonne

et due forme d'obtenir une défense pleine et entière à l'égard d'allégations à leur endroit. Le principe est d'éviter de mettre en péril leur indépendance juridictionnelle à cause de contraintes financières, tout en permettant aux citoyens de déposer une plainte s'ils le jugent nécessaire.

75 Dans le cas présent, l'injonction demandée avait pour but d'empêcher que des affirmations diffamatoires portant sur des informations de nature personnelle et confidentielle soient rendues publiques et entachent la réputation de l'ex-présidente. Nous nous demandons si l'immunité dont les membres bénéficient doit s'appliquer à la protection d'informations pouvant nuire à la réputation de l'ancienne présidente et, par association, à celle du TAQ, lorsqu'il n'y a pas de plainte formelle quant à sa capacité de remplir ses fonctions.

76 Compte tenu des lacunes relevées dans la gestion du contrat ainsi que du contexte qui ne garantissait pas l'impartialité de la décision d'engager des fonds publics, la pertinence pour le TAQ d'assumer les frais juridiques liés au contrat accordé à M[e] Gayrard n'a pas été démontrée.

77 Il est de la responsabilité du TAQ d'effectuer une analyse en toute transparence et de prendre les moyens nécessaires pour assurer l'impartialité de la décision. En outre, étant donné l'incidence que peut avoir cette décision sur l'utilisation des fonds publics pour la défense des membres dans l'avenir, il s'avère essentiel que cette analyse se fasse en collaboration avec les autorités gouvernementales.

78 Selon les résultats, il appartiendra au TAQ de déterminer si la prise en charge par l'État des frais juridiques associés à ce type de contrat était justifiée ou non. Il sera aussi nécessaire qu'il prenne les mesures appropriées afin de corriger la situation, le cas échéant, et d'éviter qu'une telle situation se reproduise.

Recommandations

79 Les recommandations suivantes s'adressent au Tribunal.

3 **Se doter d'une directive sur la divulgation et la gestion des situations de conflits d'intérêts pour faciliter une prise de décision éthique.**

4 **Déterminer, sur la base de la connaissance du dossier judiciaire, des règles en vigueur, de la jurisprudence et des avis gouvernementaux, la pertinence pour le Tribunal d'assumer les frais liés au contrat attribué à M[e] Gayrard, et documenter la décision prise.**

Commentaires de l'entité vérifiée

L'entité vérifiée ainsi que l'ex-présidente du TAQ ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner que l'entité a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du Tribunal administratif du Québec

« Je remercie le Vérificateur général du Québec (ci-après désigné le "VGQ") d'avoir fait la lumière sur les zones d'ombre entourant l'attribution du contrat de services juridiques visé par cette vérification particulière. Le Tribunal administratif du Québec (ci-après désigné le "TAQ") avait demandé l'avis d'un tiers neutre et impartial pour nous éclairer sur cette situation. Nous disposons maintenant de plusieurs informations qui nous manquaient jusqu'à ce jour pour assurer le respect de nos obligations.

« Nous accueillons positivement toutes les recommandations qui s'adressent au TAQ. Celles-ci tracent le chemin à suivre pour mettre en œuvre un mécanisme d'examen assurant la transparence et l'impartialité des décisions prises en matière d'octroi de contrats de services juridiques ainsi que de gestion et de divulgation des situations pouvant représenter un risque de conflit d'intérêts. L'indépendance du TAQ peut se conjuguer avec des pratiques de saine gestion des fonds publics qui protégeront l'institution, sa direction, ses membres et son personnel.

« Le TAQ s'est doté le 13 décembre 2013 d'une *Directive concernant l'octroi de contrats de services juridiques* de manière à mieux encadrer et baliser la représentation des juges administratifs et des membres de son personnel à l'occasion de recours qui portent directement et immédiatement sur l'exercice de leurs fonctions.

« Nous allons prendre en considération les recommandations du VGQ afin de compléter et enrichir notre directive.

« Également, le TAQ contribuera, avec les partenaires gouvernementaux ou tout autre collaborateur possédant une expertise pertinente, à déterminer les situations où il est justifié pour le TAQ d'assumer les frais des contrats de services juridiques, y compris pour le contrat visé.

« Nous comprenons des constatations du VGQ que, malgré le fait que le contrat visé "*n'a pas été accordé en toute transparence et impartialité*" celui-ci demeure valide et doit être respecté. Le TAQ doit donc s'y conformer et acquitter les débours et honoraires encourus jusqu'au maximum prévu audit contrat.

« Par ailleurs, si la conclusion de l'étude déterminant les situations pour lesquelles le TAQ doit assumer les frais juridiques pour ses juges administratifs et son personnel révélait que la situation en lien avec le contrat visé n'était pas couverte, le TAQ en prendra acte. Nous devrons alors évaluer l'opportunité de corriger et régulariser le tout.

« Cependant, je soumets que les ordonnances émises par les tribunaux supérieurs devront être partiellement levées pour permettre au TAQ de prendre connaissance du dossier judiciaire relié au contrat visé.

« Je suis confiant que les diverses mesures suggérées par le VGQ permettront d'éviter à l'avenir qu'une semblable situation soulevant la controverse puisse se reproduire. Le TAQ doit se concentrer sur sa mission qui est d'offrir aux citoyens un tribunal spécialisé, indépendant et impartial où ceux-ci peuvent faire valoir leurs droits. »

Commentaires de l'ex-présidente du Tribunal administratif du Québec, Me Hélène de Kovachich

« **Ordonnances de confidentialité.** Les procédures judiciaires pour lesquelles un contrat de services juridiques a été octroyé à Me Gayrard font l'objet d'ordonnances de confidentialité (huis clos, non-publication, mise sous scellés et anonymat des parties). Le respect de ces ordonnances de la Cour supérieure m'interdit de dévoiler l'identité des parties concernées ainsi que les faits relatifs au litige. Mes commentaires seront donc limités.

« **Bien-fondé de la décision de défrayer les honoraires de Me Gayrard.** En l'absence d'un mécanisme externe qui devrait être prévu par une loi, la décision d'octroyer ou non un contrat de services juridiques pour assurer la défense d'un juge du Tribunal administratif du Québec relève exclusivement de l'exercice du pouvoir juridictionnel conféré au président du Tribunal par la *Loi sur la justice administrative* et des pouvoirs juridictionnels à titre de juge en chef administratif contenus dans la "description d'emploi supérieur" émanant du Conseil exécutif de juin 2007. Si la loi autorise le président à déléguer ses attributions à un vice-président, les ordonnances de confidentialité et les circonstances particulières du litige, elles, m'empêchaient de le faire.

« Il ne fait aucun doute dans mon esprit que la situation justifiait que les honoraires de Me Gayrard soient assumés par l'État. Ma décision reposait sur des principes constitutionnels selon lesquels l'indépendance judiciaire doit être défendue. La jurisprudence est claire : il revient à l'État d'assumer les coûts de la défense d'un juge lorsqu'il y a atteinte ou menace à sa fonction, lorsqu'il y a nécessité de le défendre contre cette atteinte ou lorsque cette menace ou atteinte est susceptible d'affecter directement son habilité à exercer ses fonctions.

« Le bien-fondé de la décision que j'ai prise a été confirmé par un avis juridique de la directrice des services juridiques du TAQ, après qu'elle eut rencontré M[e] Gayrard. Un deuxième avis juridique, préparé dans le cadre de la vérification par un éminent juriste ayant pris connaissance de l'ensemble des faits, est venu confirmer le premier. À ce jour, aucun avis juridique contraire n'a été porté à ma connaissance.

« **Transparence et bonne gestion des fonds publics.** Compte tenu des circonstances particulières de ce dossier et par respect des principes de transparence et de bonne gestion des fonds publics, j'ai entrepris des consultations et documenté le dossier relatif au contrat de M[e] Gayrard d'une manière beaucoup plus poussée que dans tout autre dossier où le TAQ a dû assumer les honoraires d'avocats dont les services ont été retenus pour défendre des juges du Tribunal. L'urgence de la situation m'a mise en position de ne pouvoir documenter la prise de décision d'octroyer le contrat en juin comme je l'aurais souhaité ; ceci est une pratique conforme et acceptée en de telles situations. J'ai documenté le tout dans l'année financière de façon exhaustive.

« Ainsi, avant même de confirmer le mandat de M[e] Gayrard par un contrat écrit, j'ai informé le ministre de la Justice et procureur général de l'époque, M[e] Jean-Marc Fournier, des parties impliquées et de la nature du dossier, et ce, conformément à la description d'emploi supérieur élaborée par le Conseil exécutif, qui stipule que la présidence du TAQ se rapporte directement au ministre de la Justice.

« Le ministre m'a alors dit qu'il ferait connaître au sous-ministre la situation et que celui-ci communiquerait avec moi. Le lendemain, je me suis entretenue avec le sous-ministre, M[e] Denis Marsolais, que le ministre avait informé de la situation. Je lui ai demandé un avis écrit du ministère pour documenter la situation. Il m'a plutôt référée à la position du MJQ en la matière. Cette position, décrite dans un avis de février 2010 du MJQ, stipule que, dans le respect de l'indépendance du TAQ, il appartient au TAQ et au TAQ seul de prendre les décisions quant à l'octroi de contrats de services juridiques externes. Il m'a signifié qu'il entendait voir respectée cette position, y compris dans le cas qui nous occupait.

« Le même jour, M[me] Madeleine Paulin, du Secrétariat aux emplois supérieurs, m'a adressé un courriel dans lequel elle me confirmait que la décision m'appartenait et que le ministère de la Justice respecterait cette décision.

« La directrice générale des services à l'organisation et responsable du fonds du Tribunal, M[me] Gisèle Pagé, a rencontré M[e] Gayrard. Elle a préparé un contrat standard qu'elle n'a pu signer elle-même en raison de la hauteur des honoraires anticipés dans ce dossier. Dans une note de service consignée au dossier du TAQ, elle y explique en effet que j'étais la seule personne autorisée à signer ce contrat, et ce, en vertu du *Plan de délégations détaillées en matière de gestion financière par acte administratif* du TAQ, lequel exige que tout contrat dont le montant prévisible des honoraires dépasse 100 000 dollars soit signé par la présidente.

« Je signale que, sous réserve des ordonnances de confidentialité de la Cour supérieure, ce dossier a été traité sur le plan administratif en conformité avec les pratiques de gestion des contrats de services juridiques (dont le suivi des notes d'honoraires par Me Baril, directrice des affaires juridiques, et la divulgation de l'existence du contrat lors de l'étude des crédits en commission parlementaire).

« Je n'ai jamais cherché à dissimuler quoi que ce soit. J'ai offert d'informer privément, compte tenu des ordonnances, l'actuel ministre de la Justice et procureur général de cette situation en mars 2013, mais il a refusé de me rencontrer à ce sujet.

« **Lacunes constatées dans le processus d'attribution des contrats de services juridiques au Tribunal.** La loi devrait prévoir un mécanisme semblable à celui de la Cour du Québec ou de la Cour supérieure pour l'attribution des contrats de services juridiques pour la défense des juges. À titre de présidente du TAQ, j'avais proposé, dès 2008, une mise à jour de la *Loi sur la justice administrative* qui aurait prévu une telle mesure. En l'absence de modifications par le législateur, j'ai agi conformément aux processus déjà en place à mon entrée en fonction.

« J'ai accompli mon devoir de défendre l'indépendance d'un juge et du TAQ. J'ai agi en toute bonne foi dans le respect des ordonnances de la Cour supérieure et en conformité avec la loi et la position énoncée par le MJQ en 2010, à laquelle les autorités gouvernementales m'ont renvoyée alors que je leur demandais conseil concernant le cas sous vérification. Sur le plan administratif, j'ai agi en absolue conformité avec les pratiques existantes en matière de gestion des fonds publics. »

Réaction aux commentaires de l'ex-présidente du Tribunal administratif du Québec

L'ex-présidente et ses procureurs ont eu l'occasion à plusieurs reprises de faire leurs observations sur le rapport de vérification, lesquelles ont été considérées par le Vérificateur général.

Nos conclusions sont fondées sur les articles de la *Loi sur la justice administrative* qui attribuent au président la charge de l'administration et de la direction générale du Tribunal. De plus, conformément à la *Loi sur l'administration publique*, le président du TAQ est imputable devant l'Assemblée nationale de sa gestion administrative. C'est pourquoi, dans un contexte de gestion des fonds publics, nous considérons qu'il est inapproprié de mentionner que l'attribution d'un contrat de services juridiques pour assurer la défense d'un membre « relève exclusivement de l'exercice du pouvoir juridictionnel conféré au président du Tribunal ».

Par ailleurs, comme nous l'avons indiqué dans le rapport, le « dossier relatif au contrat attribué à Me Gayrard comporte une analyse insuffisante quant à la pertinence pour le TAQ d'en assumer les honoraires ». À notre avis, il est donc inexact de mentionner que la décision d'attribuer le contrat à Me Gayrard a été documentée de façon exhaustive.

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectif de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Compétence d'attribution des sections

Annexe 3 Valeurs éthiques et principes de saine gestion

Annexe 4 Organigramme du Tribunal administratif du Québec (octobre 2013)

Sigles

CJA	Conseil de la justice administrative	**TAQ**	Tribunal administratif du Québec
MJQ	Ministère de la Justice du Québec		

Annexe 1 Objectif de vérification et portée des travaux

Objectif de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent également sur la *Loi sur la justice administrative*, la *Loi sur l'administration financière* et la *Loi sur l'administration publique*. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par CPA Canada.

Objectif de vérification	Critères d'évaluation
Déterminer si le TAQ a attribué le contrat de services juridiques à M^e^ Luce Gayrard en conformité avec la réglementation et selon les pratiques de saine gestion.	▪ Des règles et des procédures relatives à l'attribution des contrats de services juridiques ont été mises en place et sont cohérentes avec les pratiques gouvernementales en matière de gestion contractuelle. ▪ Le contrat de M^e^ Gayrard a été géré selon les règles et les conditions applicables, notamment en ce qui a trait aux autorisations pertinentes et au contrôle adéquat sur les fonds publics dépensés.

Portée des travaux

Le 11 juin 2013, le Conseil du trésor confiait au Vérificateur général, par le C.T. 212744, le mandat de procéder à une vérification particulière sur l'attribution d'un contrat de services professionnels à M^e^ Luce Gayrard, sous la signature de l'ancienne présidente du TAQ, M^e^ Hélène de Kovachich. En vertu de ce mandat et dans le respect de la *Loi sur le vérificateur général*, nous avons mené notre vérification auprès du TAQ et de ses représentants. Nous l'avons réalisée avec le souci de respecter l'indépendance du Tribunal et de ses membres concernant l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles.

Lors de la vérification, nous avons examiné la réglementation, les contrôles, les mécanismes et le processus en place relativement à la gestion des contrats de services juridiques. Nous avons ensuite examiné les contrats de services juridiques accordés par le Tribunal depuis 2009. Nous avons aussi mené des entrevues avec des gestionnaires du TAQ et d'autres personnes ayant participé de près ou de loin à l'attribution du contrat faisant l'objet de notre vérification. Enfin, nous avons observé certaines pratiques en vigueur dans deux autres tribunaux administratifs ainsi que dans les tribunaux judiciaires du Québec.

Nos travaux se sont déroulés de juin 2013 à janvier 2014. Notre vérification a porté essentiellement sur les activités de la période s'étendant de mai 2012 à septembre 2013. Toutefois, certains de nos travaux ont trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Annexe 2 Compétence d'attribution des sections

Section des affaires sociales	La Section des affaires sociales statue notamment sur des recours en matière d'indemnisation, de régimes de rentes, de sécurité et de soutien du revenu, d'aide et d'allocations sociales, de services de santé et de services sociaux, d'éducation, de services de garde, de centres d'hébergement pour personnes âgées, de sécurité routière ainsi que d'immigration.
Division de la santé mentale	La Division de la santé mentale, qui fait partie de la Section des affaires sociales, comporte deux volets. Elle agit à titre de Commission d'examen des troubles mentaux au sens du *Code criminel*. Elle exerce des compétences à l'égard de recours formés en vertu de la *Loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui*.
Section des affaires immobilières	La Section des affaires immobilières statue sur des recours portant notamment sur l'exactitude, la présence ou l'absence d'une inscription au rôle d'évaluation foncière, les exemptions de taxes et les indemnités découlant d'une expropriation.
Section du territoire et de l'environnement	La Section du territoire et de l'environnement décide des recours portant notamment sur des décisions ou des ordonnances prises quant à l'utilisation, au lotissement ou à l'aliénation d'un lot ainsi qu'à son inclusion ou son exclusion d'une zone agricole.
Section des affaires économiques	La Section des affaires économiques statue principalement sur des litiges relatifs aux permis, aux certificats ou aux autorisations nécessaires à l'exercice d'un métier ou d'une activité professionnelle, économique, industrielle ou commerciale.

Annexe 3 Valeurs éthiques et principes de saine gestion

Voici les valeurs éthiques et les principes de saine gestion contractuelle auxquels le TAQ adhère, lesquels figurent dans le *Plan de délégations détaillées des responsabilités en matière de gestion financière par acte administratif* en vigueur depuis le 7 septembre 2011.

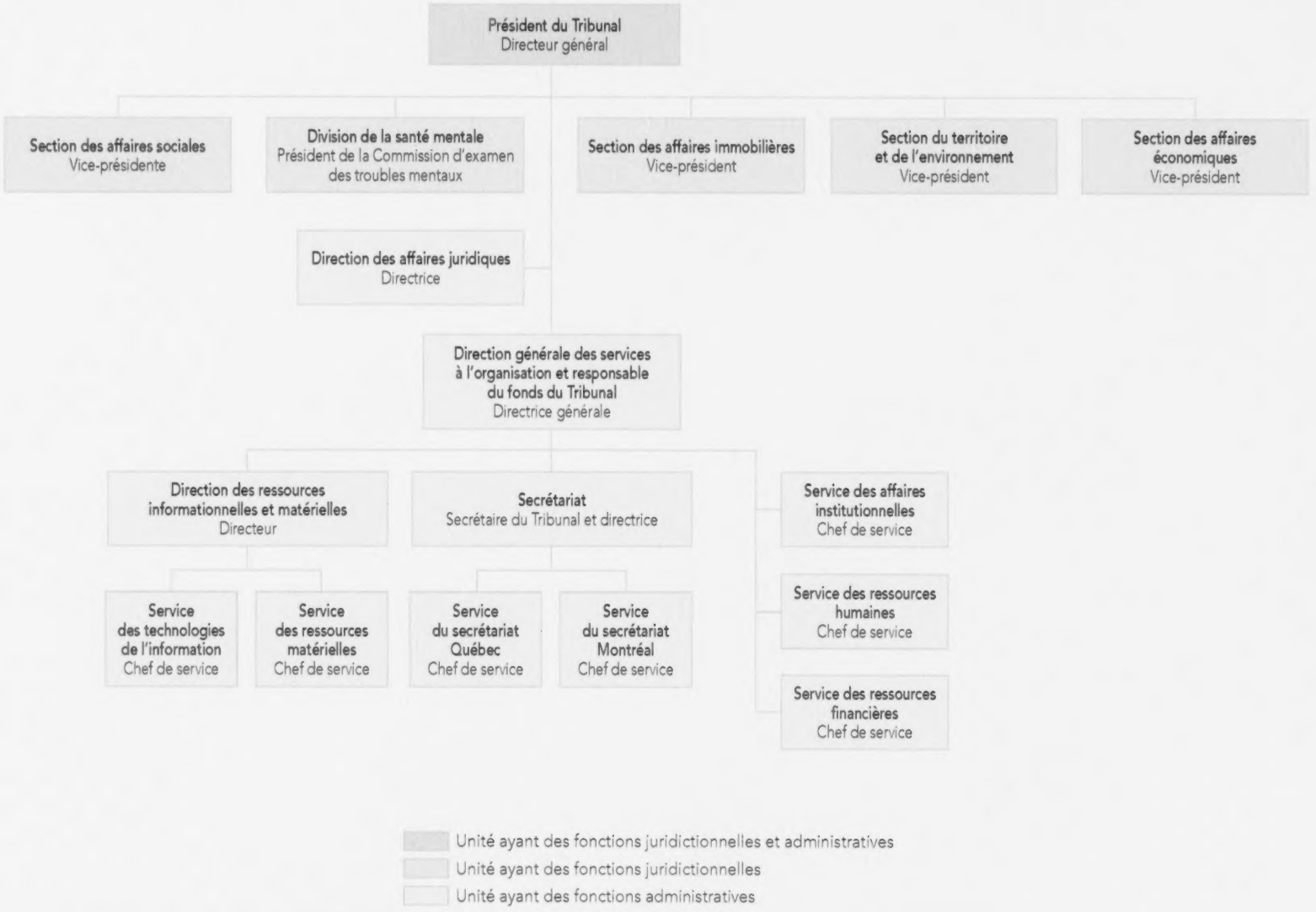
Valeurs éthiques

- Honnêteté (agir avec probité, pour les meilleurs intérêts du TAQ)
- Compétence (professionnalisme)
- Collaboration
- Respect des personnes

Principes de saine gestion des contrats

- Transparence du processus d'attribution et de gestion des contrats
- Traitement intègre et équitable des concurrents (rotation des fournisseurs et possibilité pour les concurrents qualifiés de participer aux appels d'offres publics)
- Recours à l'appel d'offres public obligatoire
- Gestion responsable (imputabilité, conformité aux lois et au plan de délégation de pouvoirs)
- Souci d'efficacité (atteinte des résultats) et efficience
- Évaluation préalable des besoins, préoccupation pour l'environnement et le développement durable
- Mécanismes mis en place permettant d'obtenir l'assurance que ces derniers sont pertinents, efficaces, ont été appliqués de façon continue et couvrent le processus de gestion des contrats et le plan de délégation de pouvoirs : contrôles financiers, suivi de la conformité au plan de délégation de pouvoirs et aux lois, procédés d'assurance qualité démontrant le souci des gestionnaires d'agir de manière efficace, efficiente et en conformité avec les lois, les règlements et le plan de délégation de pouvoirs
- Reddition de comptes transparente, complète et fondée sur l'imputabilité des gestionnaires

Annexe 4 Organigramme du Tribunal administratif du Québec (octobre 2013)



Le vérificateur général par intérim

Le 29 novembre 2011, le président de l'Assemblée nationale a nommé M. Michel Samson vérificateur général par intérim.

Depuis le 1er janvier 2008, M. Samson occupait la fonction de vérificateur général adjoint. Il était responsable de plusieurs équipes d'experts chargés d'effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources auprès d'entités gouvernementales dont l'envergure et la vocation étaient très variées. Les travaux qu'il dirigeait touchaient surtout l'éducation, le transport, la culture et les finances. En outre, depuis 2010, il supervisait la direction générale qui offre à l'interne des services-conseils en optimisation des ressources.

C'est en 1990 que M. Samson a répondu à l'appel du Vérificateur général. Il a d'abord travaillé pendant six ans à Québec comme professionnel, affecté principalement à la vérification de l'optimisation des ressources. Il a ensuite accepté un poste de direction au bureau de Montréal; ses dossiers concernaient aussi bien la vérification financière que celle relative à la gestion.

Son engagement et sa polyvalence ont porté leurs fruits, puisqu'il est devenu en 2003 directeur principal, revenant ainsi à Québec pour diriger jusqu'en 2005 une trentaine de personnes. Il a été à l'origine de nombreux rapports faisant le point sur les pratiques utilisées au sein de l'Administration et sur l'information financière qu'on y produit. Il s'est occupé de secteurs clés, ce qui lui a permis de démontrer sa capacité de mener à terme des interventions particulièrement exigeantes. L'éducation, la justice, la modernisation de la gestion gouvernementale et les systèmes informatiques correspondaient aux grands volets de son mandat.

Dans les dernières années, M. Samson a chapeauté quatre directions de vérification spécialisées en optimisation des ressources. Il a conduit une part notable des missions réalisées à cet égard pour le compte de l'Assemblée nationale. Par ailleurs, depuis son embauche, il a souvent participé à des vérifications particulières ou veillé à leur exécution.

En ce qui a trait à ses autres activités professionnelles, ce gestionnaire d'expérience a contribué aux efforts déployés par l'ensemble des vérificateurs législatifs canadiens pour favoriser la qualité de l'information sur la performance publiée dans le secteur public. De plus, il a animé à maintes reprises des sessions de formation sur la vérification de l'optimisation des ressources (Institut des vérificateurs internes, Cour des Comptes du Maroc, etc.). Enfin, il a fait partie de multiples comités internes, dont celui qui a assuré de 2000 à 2006 la planification stratégique de l'organisation.

Avant d'entrer au service du Vérificateur général, Michel Samson a travaillé pour deux cabinets comptables. En tant qu'associé, il a accompli des travaux de vérification financière auprès de PME appartenant au secteur manufacturier.

Membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec depuis 1984, lequel a été intégré à l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec en mai 2012, il détient un baccalauréat en administration des affaires et une licence en sciences comptables; ces diplômes lui ont été décernés par l'Université Laval en 1981.

Cette publication
est rédigée par le

Québec
750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél.: 418 691-5900 • Téléc.: 418 644-4460

Montréal
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél.: 514 873-4184 • Téléc.: 514 873-7665

Internet
Courriel: verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web: http://www.vgq.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec
Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2014

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-69902-6